ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXVII, 3 SECTIO G 1990

Instytut Administracji i Prawa UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Joanna BURSKA-CIEŚLAK

# Socjalne państwo prawne w zachodnioniemieckiej nauce prawa konstytucyjnego

Social Legal State in West German Teaching of Constitutional Law

Zasada socjalnego państwa prawnego należy do podstawowych zasad polityczno-ustrojowych w Republice Federalnej Niemiec. Ustawa Zasadnicza określa w art. 28 ust. 1 konstytucyjny porządek państwa jako „republikańskie, demokratyczne i socjalne państwo prawne"[1], natomiast w art. 20 ust. 1, gdzie znaleźć można określenie formy państwa — formuła „państwo prawne" nie pojawia się. Uważa się jednak, że istotna część treści art. 20 wynika z idei państwa prawnego. Jest to wyrażone, z jednej strony, w sformułowaniu ustępu drugiego tegoż artykułu, który mówi, iż władza państwowa jest sprawowana za pośrednictwem specjalnych organów, z drugiej zaś strony, zasada państwa prawnego wynika z ustępu trzeciego, mówiącego o podporządkowaniu władzy konstytucji ustawom i prawu. Wynika z tego, że zasada państwa prawnego jest niezbędną częścią konstytucji, niewątpliwie zapisaną w Ustawie Zasadniczej w sposób niewyczerpujący.

Zasada socjalnego państwa prawnego składa się w istocie z dwóch części — nie zdefiniowanych przez ustrojodawcę — z zasady państwa prawnego i państwa socjalnego.

W literaturze przedmiotu spotkać można bardzo różnorodne definiowanie pojęcia państwa prawnego. Ch.F. Menger uważa, iż państwo prawne to praworządnie zorganizowane państwo dobrobytu, lecz jednocześnie

[1] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 24. Mai 1949*, D T V, stan prawny na 1. 05. 1988 r., A. Burda, M. Rybicki (red.), *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław 1971, s. 201.

podkreśla, że prawnopaństwowe gwarancje Ustawy Bońskiej przekraczają granice formalnego określenia państwa prawnego[2]. F. Darmstaedter jest zdania, że państwo prawne powinno stać się środkiem do osiągnięcia dobrobytu przez obywatela i przez społeczność, lecz nie jego ofiarodawcą[3]. Według E. Forsthoffa, państwo prawne oznacza, że organy państwowe są podporządkowane prawu, a prawa jednostek i swobody obywatelskie nie są naruszane[4]. K. Stern definiuje państwo prawne jako takie, w którym wykonywanie władzy państwowej jest dozwolone tylko na podstawie konstytucji i formalnie, i materialnie zgodnych z konstytucją ustaw, w celu zabezpieczenia ludzkiej godności, sprawiedliwości i pewności prawa[5].

Dla E.R. Hubera państwo prawne jest to państwo, którego polityczny byt i działalność są ograniczone przez porządek prawny, służący urzeczywistnieniu i ochronie konkretnych wartości naczelnych, które gwarantują wolność jednostki, ludzką godność oraz pewność egzystencji i rozwoju[6].

E. Benda stwierdza, że podstawą dla scharakteryzowania państwa prawnego jest art. 1 Ustawy Zasadniczej, gwarantujący zasadę godności ludzkiej jako ponadpozytywną zasadę konstytucji, która określa, jaka jest polityczna koncepcja państwa niemieckiego — wolnościowa, a nie państwa zwierzchności, państwa dobrobytu czy państwa ludowej demokracji[7].

W teorii nauki o państwie państwo prawne jest traktowane w aspekcie teorii jego celów. Th. Schramm wyróżnia trzy różne modele państwa (przy różnych celach)[8]. Przy dominującym określeniu celu państwa — jako służenia ludziom — można wyróżnić teorię państwa dobrobytu, która chce osiągnąć urzeczywistnienie celu państwa przez szczególnie intensywną działalność. Innymi słowy, jest to zobowiązanie państwa do użycia wszystkich możliwych środków, by urzeczywistnić powodzenie obywateli. Stanowisko to jest w zasadzie tożsame z koncepcją praw zasadniczych Ustawy Bońskiej.

---

[2] Ch.-F. Menger: *Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, Tübingen 1953, s. 20.

[3] F. Darmstaedter: *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechrsstaates*, cyt. za Ch.-F. Menger: *Der Begriff...*, s. 28.

[4] E. Forsthoff: *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*, Berlin 1954, s. 14.

[5] K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, München 1984, s. 781.

[6] E. R. Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1784*, Bd. 6, Stuttgart 1981, s. 83.

[7] E. Benda: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Berlin 1984, s. 481.

[8] Th. Schramm: *Staatsrecht*, Bd. 1, *Parlamentarische Demokratie — Bundesstaat — Sozialer Rechtsstaat*, Köln–Bonn–Berlin–München 1971, s. 184.

Schramm zwraca jednak uwagę, iż ten zamierzony nadmiar działalności państwowej wywiera wpływ na sytuację pojedynczych obywateli, ograniczając wolność ich zachowań. To porównanie celu państwa i wpływu na obywateli ukazuje, jak bardzo teoria państwa dobrobytu zaciążyła na myśli przewodniej praw zasadniczych. Prawa zasadnicze są dla aktywnych obywateli, zaangażowanych w nowoczesną demokrację. Hasła społeczeństwa pluralistycznego, wskazówki, by prawa zasadnicze były wykorzystywane jako środek do obrony przed nadmiarem działalności państwa, tendencje liberalne w gospodarce charakteryzują obywatela RFN jako zdolnego samodzielnie skonsumować zagwarantowaną mu konstytucyjnie wolność.

Jako przeciwieństwo teorii państwa dobrobytu wskazać można teorię państwa bezpieczeństwa, czyli państwa minimalnych zadań. Według tej teorii ma ono tylko jeden cel: tak kształtować warunki zewnętrzne, by obywatel mógł egzystować w sposób niemal całkowicie nieskrępowany. Państwo bezpieczeństwa nie interesuje się socjalnymi zabezpieczeniami obywateli, lecz jego celem jest utrzymanie ich bezpieczeństwa przy możliwie ograniczonej działalności państwa.

Jako trzecią teorię celów państwa Schramm proponuje teorię państwa prawnego. Nie zajmuje się ona zasięgiem i intensywnością działań państwa, lecz szczegółowo problemem, według jakich kryteriów uzależnione jest działanie państwa, jeżeli generalnie ma ono służyć obywatelom i równocześnie idei sprawiedliwości w państwie. Czyli jak są urzeczywistniane związki między państwem a obywatelem. Tak więc teoria państwa prawnego nie zawiera konkretnych zakazów i nakazów, rozumieć ją należy jako ogólną wskazówkę dla działalności państwa, dla całości życia społecznego. Zasada państwa prawnego, jako zasada konstytucji, wymaga wprowadzenia pewnego kompromisu w sprzecznych interesach obywatela i państwa, wskazuje drogę do zgodnego rozstrzygnięcia, wynikającego z pewności prawa i materialnej sprawiedliwości. Pewność prawa byłaby zabezpieczona dzięki uregulowaniu procesu tworzenia prawa i zagwarantowaniu stałości tego procesu — czyli względnej stabilności przepisów prawa — z prawami zasadniczymi jako gwarantem.

Zasadę państwa prawnego interpretuje się w dwojaki sposób — w sensie formalnym i materialnym. Definicja przewodnia wywodzi się z kryterium formalnego i jest wzbogacona komponentami materialnymi, orientowana na rozstrzygnięcia wartościujące.

Państwo prawne w znaczeniu formalnym oznacza zasadę związania wszystkich organów państwowych normami prawa, podporządkowanie każdego aktu prawnego aktowi wyższego rzędu, prymat przepisów prawnych w regulowaniu stosunków społecznych oraz sądową kontrolę działalności organów

państwa[9]. W doktrynie zachodnioniemieckiej ta strona państwa prawnego jest często określana jako państwo ustawy (Gesetzestaat). Schramm podkreśla jednak, że takie sformułowanie nie świadczy jeszcze o osiągnięciu prawnopaństwowości (Rechtstaatlichkeit), jedynie o tym, że proces tworzenia prawa przebiega zgodnie z porządkiem nadanym przez ustrojodawcę, tak że formalnie zostanie zachowana hierarchia norm prawnych[10].

Th. Maunz zwraca uwagę, że utrzymywanie ostrego rozdziału między formalnym i materialnym państwem prawnym jest niewłaściwe i sztuczne; że prowadzi do niedoceniania składników formalnego państwa prawnego[11].

Istnieje wyraźny związek między formalną zasadą państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej. Państwo prawne w aspekcie formalnym służy zasadzie pewności prawa, która zawiera nierozdzielne części idei materialnej sprawiedliwości.

Pojawia się pytanie, jakie stanowisko w systemie prawa zajmuje zasada państwa prawnego. Bezsporna jest konstytucyjna ranga tej zasady. Ale czy zasada prawnopaństwowości ma podstawę w normach prawnych, czy też ta zasada jest prawem ponadpaństwowym, ponadkonstytucyjnym. Orzecznictwo Związkowego Trybunału Konstytucyjnego charakteryzuje tę zasadę jako ideę przewodnią Ustawy Zasadniczej, która ma rozmiar ponadkonstytucyjny[12]. Z drugiej zaś strony twierdzi, że jest ona jednym z podstawowych rozstrzygnięć Ustawy. Świadczyć to może o dualistycznym charakterze zasady państwa prawnego — zarówno pozytywnym, jak i ponadpozytywnym.

Zastanowić się można także, czy zasada państwa prawnego należy do pisanych czy niepisanych przepisów konstytucji. Jedynym miejscem zapisania tej zasady jest przepis art. 28, ale zapis ten zawiera jedynie odesłanie do zasady państwa prawnego, brak jest ujęcia pozytywnego. Wydaje się, że zasadę tę zaliczyć można do niepisanych elementarnych zasad naczelnych konstytucji RFN.

W materialnym sensie państwo prawne jest to państwo, którego celem jest osiągnięcie i utrzymanie sprawiedliwości społecznej za pomocą przyjętego w Ustawie Zasadniczej systemu wartości[13]. W doktrynie zachodnioniemieckiej, a zwłaszcza w orzeczeniach ŻTK, kładzie się nacisk na materialną stronę państwa prawnego, uznając, iż formalna reguła praworządności nie zabezpiecza w dostateczny sposób zasad demokracji.

---

[9] *Ibid.*, s. 188.

[10] *Ibid.*, s. 190.

[11] Th. Maunz: *Deutsches Staatsrecht*, München-Berlin 1954, s. 54.

[12] Th. Schramm: *Staatsrecht*, s. 195; por. G. Leibholz, H. Rinck: *Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Köln-Marienburg 1971, s. 380 i n.

[13] *Ibid.*, s. 211; por. E. Benda: *op.cit.*, s. 485 i n.

Schramm określa państwo prawne w sensie materialnym jako „państwo sprawiedliwości", które ma do urzeczywistnienia nakaz sprawiedliwości materialnej i pewności prawa[14]. Nakaz sprawiedliwości materialnej jest najwyraźniej uwypuklony w ustępie 3 artykułu 20 UZ, gdzie zapisano zasadę związania organów państwowych ustawami i prawem. Przepis ten nie pozwala, by władza ustawodawcza, wykonawcza i wymiar sprawiedliwości opierały się li tylko na przepisach prawnych, znajdujących się w konstytucji i ustawach, lecz by podstawą ich działalności były również ogólne zasady socjalno-etyczne całego porządku prawnego. Ze zwrotu art. 20 ust. 3 UZ „ustawa i prawo" wyprowadzić można także nakaz osiągania jednolitości (tożsamości) prawa formalnego i praw ponadpozytywnych, jako koniecznej przesłanki do zrealizowania owej prawnopaństwowej sprawiedliwości[15].

Zasada pewności prawa (Rechtssicherkeit) ma być urzeczywistniona w państwie prawnym przez położenie nacisku na jasność, przejrzystość przepisów prawnych i tym samym zwiększenie możliwości przewidywania tworzenia czy zmian prawa dla przeciętnego obywatela. Musi być chronione zaufanie obywateli do takiej umiejętności tworzenia prawa przez prawodawcę, by prawo to było jednocześnie stabilne i elastyczne. Jest to szczególnie ważne przy używaniu przepisów postępowania sądowego i administracyjnego.

Prawa zasadnicze pozwalają uzyskać materialnym komponentom państwa prawnego szczególne znaczenie. Dla państwa prawnego najbardziej istotnym elementem jest zabezpieczenie zakresu wolności jednostki. Prawa zasadnicze stwarzają domniemanie wolności obywateli. Najwyższą wartością społeczeństwa ma być zabezpieczenie realizacji ludzkiej godności[16]. Dlatego też w Ustawie Zasadniczej przedstawione są granice władzy państwowej — wolność obywateli może być ograniczona tylko na mocy wyraźnego upoważnienia konstytucji. Zasada państwa prawnego ma być niejako kompasem działań państwa, wskazówką urzeczywistniania godności ludzkiej czy też ogólnych zasad demokratyzmu.

Przesłanki prawnopaństwowości mogą więc być wyprowadzone zarówno bezpośrednio z treści artykułów 20 czy 28 UZ, jak i z tej części ustawy, która zawiera postanowienia praw zasadniczych. Ale państwo prawne nie może istnieć jako system praw formalnych. Sama ustawa, jako prawo pozytywne, nie jest w stanie zrealizować wymogów systemu wartości, które reprezentuje idea państwa prawnego. Tak więc formalne i materialne komponenty państwa prawnego powinny jednoczyć się i wzajemnie przenikać, stosownie

[14] *Ibid.*, s. 214.

[15] Por. Th. Maunz: *op.cit.*, s. 57; E. Stein: *Staatsrecht*, Tübingen 1976, s. 43 i n.

[16] Por. K. Stern: *op.cit.*, s. 776 i n.; G. Heinemann: *Plädoyer für den Rechtstaat*, Karlsruhe 1969, s. 15; M. Blank: *Wohin treibt der Rechtsstaat?*, Köln 1977, s. 162 i n.

do konstytucyjnej formuły „ustawa i prawo"[17]. Instytucja praw zasadniczych jest koniecznym elementem urzeczywistnienia państwa prawnego, zarówno jako systemu wartości, jak i systemu praw. Prawa te w formie systemu wymagają ostatecznej aktualizacji i optymalnej klarowności przepisów, co jest niezbędne do urzeczywistnienia wymogów materialnej sprawiedliwości.

W zachodnioniemieckiej doktrynie wyróżnia się szereg części składowych zasady państwa prawnego.

Maunz stwierdza, że do zasady państwa prawnego należą przede wszystkim[18]:

— różnicowanie i podział władzy państwowej — zmierzający do podziału władzy na obszary zgodne z funkcjami państwa. Obszary te systematyzuje porządek prawny i według niego są realizowane funkcje poszczególnych grup organów państwowych. Podział ten zmierzałby do wzajemnej kontroli organów, drogą hamowania nadużyć sprawowania władzy w stosunku do jednostek;

— ochrona praw obywatelskich, opierająca się na generalnej zasadzie nienaruszalności wolności obywateli;

— legalność — wszystkie działania państwa, a zwłaszcza akty wykonawcze, powinny wywodzić się z prawa formalnego (ustawowego). Maunz opierając się na ustępie 3 art. 20 UZ wnioskuje, iż niewystarczające jest, by akt wykonawczy pozostawał w zgodności jedynie z normą zawartą w ustawie;

— konieczna jest zgodność z całym porządkiem prawnym, a nawet ze wszystkimi powszechnymi zasadami socjalno-etycznymi;

— instytucjonalna ochrona praw jednostek przez rzeczowo i osobowo niezależne sądy i sędziów, przede wszystkim ochrona przed naruszeniem prawa przez władze państwowe;

— respektowanie zasad prawnych, jak zasada *lex retro non agit*, czy dostępności i jasności przepisów prawa.

Nieco inny katalog elementów składowych zasady państwa prawnego proponuje Stern[19]:

— zasada konstytucyjności — egzystowanie konstytucji jako podstawy porządku prawnego i normy prawnej o najwyższej mocy prawnej;

— formalnoprawne uporządkowanie związków między obywatelem a państwem poprzez prawa podstawowe, które zabezpieczają przede wszystkim godność ludzką, wolność polityczną i osobistą oraz równość wobec prawa. Stern zwraca uwagę, że w państwie prawnym wolność jed-

[17] Th. Schramm: *op.cit.*, s. 220.
[18] Th. Maunz: *op.cit.*, s. 53.
[19] K. Stern: *op.cit.*, s. 787.

nostek nie jest absolutna[20]. Wolność obywatela to nie wolność izolowanej suwerennej jednostki. Istnieją granice wynikające z egzystowania człowieka w społeczeństwie. Wolność ta dotyczy nie tylko indywidualnego samookreślenia, jest ona istotnym elementem wolnościowego politycznego porządku. Ten aspekt zasady wolności podkreślają też inni autorzy. K.Hesse — na przykład, stwierdza[21], iż państwo prawne gwarantuje „wolność przez wolnościowy porządek ogólny (powszechny), który z jednej strony kształtuje zasięg działań państwowych, tak, by wyłączyć możliwość przerostu władzy, z drugiej zaś strony prawnie zabezpiecza, kształtuje i chroni wolnościowy status jednostki".

Uznanie wolności i godności ludzkiej jako wartości podstawowych państwa prawnego prowadzi konsekwentnie do zasady równości wobec prawa. Jest ona zagwarantowana nie tylko przez prawa zasadnicze, w art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, lecz stanowi istotny element obiektywnej zasady sprawiedliwości materialnej.

— Zasada podziału władz i kontrola władzy państwowej — struktura państwowa powinna być uregulowana na zasadzie odpowiedzialności, w taki sposób, by zadania i rozstrzygnięcia państwowe były dokonywane przez organy, które w swej wewnętrznej strukturze, obsadzie, trybie funkcjonowania są do tego legitymowane. Stern podkreśla rolę innych wyznaczników podziału władzy — wybiegających poza system klasyczny — frakcje w parlamencie, system wielopartyjny, opinia publiczna, sądowa kontrola konstytucyjności prawa, działalność organizacji związkowych[22].

Zasada związania prawem — podstawą i granicą wszystkich działań państwa jest prawo zawarte w konstytucji i ustawach. Formuła art. 20 ust. 3 UZ „ustawy i prawo" dokumentuje konstytucyjne odwołanie się do takiego typu państwa prawnego, w którym nawet ustawa zwykła gwarantuje prawnopaństwowość[23]. Jednocześnie Stern zwraca uwagę, iż nie jest wykluczone, by ustawa stała w sprzeczności z prawem. Cytowane jest tu sformułowanie Radbrucha: „Konflikt między sprawiedliwością a pewnością prawa można tak rozwiązać, że prawo pozytywne, zabezpieczone przez władzę państwową, ma pierwszeństwo, nawet jeżeli jest niesłuszne i niecelowe. Lecz osiąga w końcu tak niedopuszczalny rozmiar, że ustawa, jako niewłaściwe prawo, zostaje zastąpiona zasadami sprawiedliwości społecznej"[24].

[20] *Ibid.*, s. 790.

[21] K. Hesse: *Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD*, Karlsruhe 1972, s. 191.

[22] K. Stern: *op.cit.*, s. 795–6; por. R. Radwański: *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949–69*, Opole 1985, s. 90 i n.; R.-P. Magen: *Staatsrecht*, Berlin-Heidelberg 1985, s. 60 i n.

[23] *Ibid.*, s. 798.

[24] *Ibid.*, s. 799.

Również ZTK stwierdza, iż „formuła ustawy i prawo" utrzymuje przekonanie, że wprawdzie w ogóle pojęcia ustawa i prawo się pokrywają, ale niekoniecznie i nie zawsze[25]. Praktycznie oznacza to, że formalna ustawa, wyposażona w rangę i przydomek demokratycznego rozstrzygnięcia większości, jest we wszystkich swoich wyznacznikach wyrazem materialnej sprawiedliwości. W ten sposób demokratyczny ustawodawca może być tylko prawnopaństwowym ustawodawcą.

Jako kolejne składniki zasady państwa prawnego Stern wymienia zasady niezawisłości sądów, ochrony wymiaru sprawiedliwości przed działaniem władzy wykonawczej, system odpowiedzialności organów państwowych (gł. system odszkodowawczy), zakaz nadmiaru działalności państwa — zasada stosowności, proporcjonalności i konieczności interwencji państwa.

We współczesnej nauce zachodnioniemieckiej pojęcie „państwa socjalnego" jest niedostatecznie objaśnione. Większość autorów uważa ją za konstytucyjną zasadę programową, pozostającą w antynomii do państwa prawnego lub, wnioskując z przymiotnikowej formy określenia i powiązań z innymi terminami, implikuje, iż zasada państwa socjalnego ma pomniejsze znaczenie. Integralne ujęcie socjalnego państwa prawnego oznaczać miałoby wypełnienie koncepcji państwa prawnego treścią społeczną, określającą granice sprawiedliwego podziału i opieki. Najpoważniejszym problemem jest, jak się zdaje, wielość znaczeń słowa „socjalny". Wielu autorów przyjmuje, iż zasada państwa socjalnego stanowić ma pewien mechanizm realizacji instytucji sprawiedliwości społecznej, zawartej w zasadzie państwa prawnego, innymi słowy, ma być podstawą do świadczeń socjalnych dla warstw gorzej sytuowanych. W.M. Góralski wyróżnia trzy zasadnicze koncepcje państwa socjalnego[26]: koncepcja państwa przemian społecznych, koncepcja państwa korektury społecznej, koncepcja państwa integracji społecznej.

Koncepcja państwa przemian społecznych — obecnie w zasadzie nie pojawiająca się w doktrynie zachodnioniemieckiej — reprezentowana przez H. Ipsena, polegałaby na „nowym i innym ukształtowaniu panowania własności, aż do jej nowego podziału". Do zadań państwa socjalnego należy także prawna ingerencja w sferę interesów prywatnych, poprzez ustawodawstwo społeczne, tak aby ustawa posiadała rangę postanowienia demokratycznej większości[27]. Koncepcja ta zawierała swoiste zobowiązania państwa do określonego stopnia interwencjonizmu.

---

[25] *Ibid.*, s. 802.

[26] W.M. Góralski: *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego*, Wrocław 1976, s. 101–102.

[27] H.P. Ipsen: *Enteignung und Sozialisierung*, Berlin 1952, s. 74.

Koncepcja państwa korektury społecznej jest w zasadzie całkowitym przeciwieństwem koncepcji państwa przemian społecznych. Jej twórcą był E. Forsthoff. Według niego zasada państwa socjalnego nie ma rangi konstytucyjnej i normatywnego charakteru, określenie „socjalne" rozumie jako pewną cechę państwa prawnego, wyrażającą się w treści prawa administracyjnego, prawa pracy czy prawa ubezpieczeń społecznych. Koncepcja państwa korektury społecznej polega na korekcie systemu podziału dóbr materialnych zgodnie z zasadami sprawiedliwości, głównie za pomocą odpowiedniej polityki podatkowej. Forsthoff twierdzi, że państwo prawne i państwo socjalne są dwoma określonymi komponentami życia państwowego, które rozwija się na różnych płaszczyznach[28]. Państwo prawne jest zasadą konstytucyjną, zawierającą elementy programowe dla całej działalności państwowej, a zwłaszcza dla ustawodawstwa. Państwo socjalne natomiast rozumieć należy jako pewien stan faktyczny, realizowany głównie przez wykonawstwo. Prawnopaństwowość konstytucji jest aksjomatem, natomiast zasada państwa socjalnego jest jedynie pewnym dodatkowym określeniem państwa prawnego. Podobne stanowisko reprezentuje Maunz, który uważa, że państwo socjalne należy pojmować jako dyrektywę dla organów państwowych do stworzenia takich warunków materialnych, by była możliwa realizacja pozostałych składników formuły państwa prawnego, czyli realizacja sprawiedliwości społecznej, oraz nadanie całości porządku prawnego socjalnej orientacji[29].

Lecz najczęściej autorzy zachodnioniemieccy reprezentują koncepcję państwa integracji społecznej. Za reprezentatywne uznać można tutaj poglądy E.R. Hubera[30]. Rozumie on państwo prawne i państwo socjalne jako wzajemne przeciwieństwo, państwo prawne musi być określane przez stan materialnej sprawiedliwości, która wyznacza właśnie rozwój państwa socjalnego. Państwo socjalne jest to współczesne państwo przemysłowe, którego głównym zadaniem jest przezwyciężenie konfliktu między tradycyjną formą państwa a integracją przemysłową.

W państwie socjalnym stosunki między państwem a jednostką kształtowałyby się według schematu: wzajemne obowiązki społeczne jednostek wobec siebie, obowiązki jednostek wobec całego społeczeństwa, obowiązki społeczeństwa wobec jednostek[31].

Obecnie większość doktryny interpretuje zasadę państwa socjalnego w sposób pośredni i kompromisowy w stosunku do wymienionych tu koncepcji.

[28] E. Forsthoff: *op.cit.*, s. 19 i n.
[29] Th. Maunz: *Deutsches Staatsrecht*, München 1971, s. 74.
[30] E.R. Huber: *Nationalstaat und Verfassungsstaat*, Stuttgart 1965, s. 254.
[31] *Ibid.*, s. 256.

uznając tę zasadę za normę konstytucyjną równą randze zasady państwa prawnego, i stoi na stanowisku, że ma ona zmienny cel i funkcję, wynikającą z konieczności dostosowania się do zmieniającego się układu sił społecznych i politycznych.

Schramm uważa, że konstytucyjny zapis państwa socjalnego stanowi zobowiązanie dla adresatów tej normy do socjalnie ukształtowanego zachowania[32]. Zasada państwa socjalnego wyznacza wiążącą linię, kierunek postępowania dla prawodawcy, oznacza zobowiązanie dla sądów i władzy wykonawczej do takiej interpretacji przepisów prawnych, oraz gwarantuje podstawy roszczeniowe obywateli od państwa. Schramm stwierdza, że państwo socjalne graniczy z dwiema ekstremalnymi koncepcjami — państwa opieki socjalnej i totalnego państwa dobrobytu[33]. Według niego zasada państwa socjalnego składa się z dwóch komponentów — z socjalnej sprawiedliwości i socjalnej pewności. Sprawiedliwość socjalna wymaga, by każda warstwa czy grupa społeczna uzyskała pewien zamierzony poziom życia, głównie w dziedzinie gospodarczej i kulturalnej. Pewność socjalna wymaga tworzenia rozwiązań, które zabezpieczają sytuację życiową jednostek i gwarantują niezbędną pomoc w egzystencji. Lecz z drugiej strony — najwyższym celem państwa socjalnego jest osiągnięcie dobra społeczności przez zabezpieczenie jedynie dostatecznego poziomu życia obywateli. Schramm jednocześnie zwraca uwagę, że nadmierne stosowanie zasad państwa socjalnego może doprowadzać do przekształcania się go w państwo administracyjne.

K. Stern twierdzi, że zasada państwa socjalnego nadaje całemu zachodnioniemieckiemu porządkowi prawnemu określony profil, kierunek i linię przewodnią[34]. Państwo socjalne należy rozumieć bardziej jako państwo opieki socjalnej, a nie totalne państwo dobrobytu. Sama klauzula państwa socjalnego nie jest jeszcze normą roszczeniową. Stwarza jednak zobowiązanie dla wszystkich władz państwowych do jej konkretyzacji i wykonywania. Rozwój państwa socjalnego jest więc istotnym zadaniem dla nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego. Stern przytacza tutaj definicję H.F. Zachera, że państwo socjalne „jest to państwo, które tak tworzy, zabezpiecza i przekształca stosunki gospodarcze, by zagwarantować godny byt, zniwelować różnice w poziomie socjalnym i kontrolować wzajemne zależności obywateli"[35].

W zasadzie państwa socjalnego Stern wyróżnia (podobnie jak Schramm) dwie zasady generalne — sprawiedliwość socjalną, jako uniwersalną zasadę

[32] Th. Schramm: *op.cit.*, s. 231–233.
[33] *Ibid.*, s. 238.
[34] K. Stern: *op.cit.*, s. 910.
[35] *Ibid.*, s. 238.

kształtowania osiągnięć życiowych społeczeństwa, kulturalnych, gospodarczych czy osobistych na zamierzonym poziomie; oraz pewność socjalną — czyli tworzenie przez państwo instytucji prawnych, służących ochronie położenia bytowego jednostek w przypadku kryzysów życiowych — bezrobocia, choroby, bezdomności czy starości[36].

Stern uważa, że w drodze aktywnej polityki społecznej doprowadzić można do planowania struktury życia politycznego, sterowania gospodarką narodową, efektywnych działań na rzecz wzrostu gospodarczego, stabilizacji walutowej i polityki pełnego zatrudnienia[37].

Jednak wydaje się wątpliwe, czy tak szeroko rozbudowany zakres reform może wynikać tylko z konstytucyjnie zagwarantowanej zasady państwa socjalnego.

W doktrynie zachodnioniemieckiego państwa konstytucyjnego podkreśla się, że idea państwa prawnego pod panowaniem Ustawy Zasadniczej z 1949 roku stara się określić państwo prawne na nowo w dwojakim aspekcie. Raz — w kierunku socjalnym zamiast w liberalnym, jak w okresie republiki weimarskiej czy wcześniejszym, z drugiej strony — zdecydowanie większy nacisk kładzie na materialną stronę pojęcia niż na kryteria formalne. Pojęcia państwa prawnego i państwa socjalnego rozpatrywane były w zasadzie zawsze jako pojęcia odrębne, w swojej istocie ze sobą niezgodne. E. Benda uważa, że takie podejście doprowadzało do tego, iż ta zasada konstytucji nie była wykonywana[38].

Obecnie w przeważającej mierze pogląd ten nie jest podzielany. Nie można uważać, jak Forsthoff, że między zasadą państwa prawnego i socjalnego istnieje sprzeczność. Ustawa Zasadnicza wyraźnie mówi o socjalnym państwie prawnym. Pod pojęciem tym rozumie się państwo prawne, które zabezpiecza indywidualną wolność, ale spełnienie tego zadania jest ograniczone przez dodatkowe zobowiązanie — do socjalności. Nie można również pojmować państwa prawnego jako państwa dobrobytu czy państwa opiekuńczego, gdyż prymat wolności jednostki jest w nim jednak ograniczony. Nie chodzi tutaj również o niedokończone — ze względu na prawnopaństwowe zabezpieczenie — państwo socjalne, ani przeciwnie — o okaleczone przez socjalny nakaz państwo prawne[39]. E. Benda uważa, iż należy dążyć do połączenia tych pierwotnie przeciwstawnych pojęć, a więc o jednolitość socjalnego państwa prawnego. Jednocześnie podkreśla, że jest to jedynie wskazanie kierunku, w którym powinna iść prawna interpretacja.

[36] Por. K. Obermayer: *Sozialstaatliche Herausforderung*, Erlangen 1984, s. 98 i n.
[37] K. Stern: *op.cit.*, s. 892 i n.
[38] E. Benda: *op.cit.*, s. 514.
[39] K. Stern: *op.cit.*, s. 785.

bez próby znalezienia konkretnej odpowiedzi. Konstytucyjną zasadę socjalnego państwa prawnego można by wyjaśnić obecnie następująco: negatywnie ujęta, oznacza wyrzeczenie się państwa siły. Pozytywnie — ma na celu zabezpieczenie ukonstytuowania politycznego prymatu państwa według zasad prawa, w taki sposób, by zagwarantować obywatelom osobiste kształtowanie bytu i samookreślenia[40]. W ten sposób rozwiązują się w wysokim stopniu antytezy liberalne i socjalne, formalne i materialne państwa prawnego. W obu przypadkach chodzi o syntezę. Każda redukcja, w tym czy innym aspekcie, czyniłaby błędnym sens zasady socjalnego państwa prawnego.

Uwagi te zmierzały do systematyzacji kierunków w zachodnioniemieckiej nauce prawa konstytucyjnego i teorii państwa, w toku sporów o znaczenie i treść formy socjalnego państwa prawnego. Podstawowe znaczenie dla doktrynalnej interpretacji całej formuły ma sposób pojmowania treści, założeń i funkcji praworządności burżuazyjnej. Poglądy teoretyków zdeterminowane są w tym względzie ustaleniami prawno-ideologicznymi na istotę prawnoustrojową, w ramach relacji funkcji polityczno-prawnych państwa do funkcji jego aktywności w sferze socjalnej, gospodarczej i kulturalnej.

Zachodnioniemieccy teoretycy prawa zgodni są w ocenie charakteru klauzuli państwa prawnego jako zasady konstytucyjnej najwyższej rangi, nawet ponadpozytywnej. Pomimo tego ich poglądy na istotę i funkcje modelu praworządności cechuje znaczne dualistyczne rozbicie.

Materialny aspekt państwa prawnego jest przeciwstawiany założeniom formalno-pozytywistycznego modelu państwa prawnego. Z jednej strony, część doktryny uznaje sposób ujęcia zasady państwa prawnego w Ustawie Zasadniczej za niepełny czy mało precyzyjny, a samo pojęcie prawnopaństwowości jako wieloznaczne czy nawet niemożliwe do określenia. Z drugiej strony, uznać można, iż enigmatyczne określenie socjalnego państwa prawnego uwarunkowało w szerokim zakresie głoszenie odmiennych koncepcji państwa prawnego. Umożliwiło także teoretykom wiązanie z pojęciem państwa prawnego różnych instytucji i zasad konstytucyjno-prawnych, które mogły legitymować określony system wartości ideologiczno-moralnych. Należy zwrócić uwagę, iż przedstawiciele obu kierunków przy interpretacji art. 20 i 28 Ustawy Zasadniczej dążyli do ustalenia relacji istniejących między istotami, pojęciami i gwarancjami państwa federalnego, republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego. Uznać można, że formuła „sozialer Rechtstaat" obejmuje dwie części aktywności państwowej, znajdujące się w identycznej relacji do tych samych wartości; socjalne państwo prawne powstaje dopiero przy wzajemnym uzupełnianiu się tych części. Ele-

[40] E. Benda: *op.cit.*, s. 515.

mentami wspólnymi są zasady ograniczenia i kontroli władzy państwowej oraz ochrony autonomii i interesów jednostki.

Wpływ na rozwój koncepcji i konstytucyjno-prawnego ujęcia socjalnego państwa prawnego miała przede wszystkim wykładnia konstytucji przez upoważnione do tego podmioty, czyli orzecznictwo sądów najwyższych krajów i związku, Związkowego Trybunału Konstytucyjnego oraz rozwój doktryny częściowo inspirowanej przez praktykę. Poważną rolę odgrywa także działalność ustawodawcza organów przedstawicielskich, wychodząca od rządzących partii politycznych.

Socjalne państwo prawne, jako zachodnioniemiecka odmiana państwa dobrobytu, ma w ujęciu konstytucyjno-prawnym wyraźnie określony charakter. Z jednej strony stanowi ona programową zasadę ustrojową o randze konstytucyjnej, określając ogólne cele państwa burżuazyjnego, głównie w sferze społecznej. Z drugiej strony — zobowiązująca ustawodawcę do konstytutywnego działania w dziedzinie socjalnej. Zasada socjalnego państwa prawnego stanowi również konstytucyjną zasadę wykładni prawa, która wraz z innymi normami prawnymi stanowi samodzielną podstawę oceny konstytucyjności ustaw[41].

Myśl polityczna RFN nie wypracowała na podstawie przepisów Ustawy Zasadniczej jednolitej doktryny socjalnego państwa prawnego, w sensie powszechnej teoretycznej akceptacji jednego systemu wartości etyczno-prawnych oraz gwarancji i zasad praworządności. Koncepcje socjalnego państwa prawnego, pozostające niejednokrotnie w konflikcie, wykazują typowe cechy dla ogólnej teorii ustrojowej, gdyż odnoszą się do całości założeń polityczno-prawnych i społeczno-gospodarczych porządku prawnego RFN. Formuła socjalnego państwa prawnego w interpretacji teoretyków pełni funkcję prawnych granic, wyznaczających ramy społecznego procesu dążenia do zdobycia czy utrzymania władzy przez główne siły polityczne RFN.

## SUMMARY

The paper focuses on the analysis of the concept of social legal state in the BRD doctrine. This institution, in its scope and character not precise, has its place in the catalogue of basic laws in the Bonn Act. In West German jurisprudence one can encounter varied opinions on the problem of social legal state. It is generally stressed that the idea of legal state derived from the constitution of 1949 attempts to determine it anew in its dual aspect: for one, in the social rather than liberal direction, and, secondly, putting much more stress on the material aspect of the concept and not the formal criteria. The concepts of legal state and social state have, as a rule, been considered separately as

---

[41] W.M. G ó r a l s k i: *Państwo społeczne w teorii i praktyce RFN*, „Przegląd Zachodni" 1976, z. 2, s. 266–267.

mutually exclusive notions. Today this view is hardly valid as the two notions get unified and combined. The concept of social state has come to mean legal state which guarantees individual freedom, but this promise is restricted by an additional one — the one of social rights. The constitutional rule of social legal state could be explained as follows: in negative terms it implies the rejection of force in state policy. Positively, it aims at securing such legally determined political predominance of the state that the citizens have the guarantee to shape individually their standards of living and self-determination.